



Т. Дракохруст,

кандидат наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри міжнародного права та міграційної політики
Тернопільського національного економічного університету

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЇ У КАНАДІ

Вивчення генези міграційного законодавства Канади є актуальним, по-перше, з тієї причини, що міграційний процес у цих державах безпосередньо пов'язаний з Україною, і, по-друге, тому що нашій країні за подальшого формування та вдосконалення існуючого вітчизняного міграційного законодавства як складника загального адміністративно-правового механізму регулювання міграції доцільно використовувати кращий зарубіжний досвід, зокрема канадський.

Питаннями особливості міграції Канади та її подальший вплив на розвиток сучасних глобальних міграційних процесів займалися: О. Малиновська, Н. Тиндик, Л. Рибаківський, А. Хомра, Ю. Римаренко, С. Мосьондз, В. Олефір та інші.

Мета статті – дослідити особливості генези міграційного законодавства Канади і специфіку адміністративно-правового регулювання міграції Канади.

Сучасна міграційна політика Канади передбачає збільшення бізнес-мігрантів на один відсоток зі збереження попереднього рівня сімейної міграції [1, с. 13]. Однак найприйнятнішим варіантом вважається залучення бізнес-мігрантів разом із членами їхніх сімей, що дало б змогу поєднати сімейну і бізнес-міграцію.

Специфіка адміністративно-правового регулювання міграційного процесу в Канаді полягає насамперед у тому, що питаннями міграції тут займається підрозділ із питань імміграції Комісії з про-

блем зайнятості (політичні аспекти), окремий департамент уряду відповідає за надання громадянства та розвиток багатонаціональних культур. Сама ж інтеграція у канадське суспільство передбачає координацію політики, яку здійснюють міністерства федерального уряду, а також уряди різних провінцій.

У Канаді вже тривалий час ефективно функціонує розроблене положення про в'їзд у країну робітників для тимчасового працевлаштування, перевага ж, як правило, надається довготерміновій імміграції робочої сили.

У канадському міграційному законодавстві також визначені групи людей, яким категорично заборонено в'їждати в Канаду, та передбачені чіткі процедури вислання з країни осіб, які порушують положення про в'їзд.

Мігрантам надаються позики, фінансова допомога. Допомога структурам, причетним до прийому мігрантів на місцях, становила, наприклад, у 1990 р. 9 млн дол., на спеціальний доступ до служб зайнятості та мовну підготовку було виділено 6 млн дол.

У 1989 р. в Канаді була введена нова система надання статусу біженця, яку підтримало та високо оцінило УВКБ ООН. Канада – одна із трьох країн світу, що мають державну програму щодо переселення біженців. Згідно із цим документом канадська міграційна політика відображає ті зміни в політичній ситуації, що відбуваються у світі після Другої світової війни. Суттєво вплинув на збільшення кількості біженців із цього регіону арабо-ізраїльський



конфлікт. Потік біженців із Латинської Америки зріс до 20%, а з Африки – до 6% (тут основними «постачальниками» біженців стали Ефіопія, Мозамбик, Сомалі, де тривали міжнаціональні конфлікти) [2, с. 128]. У 1995 р. урядова програма передбачала надання допомоги 7300 вимушеним переселенцям.

Існуючі міграційні проблеми в державі розв'язуються як на федеральному, так і на провінційних рівнях. Чинне міграційне законодавство Канади передбачає поняття впорядкованого потоку мігрантів, а міграційна система включає в себе не лише контроль за чисельністю, але й за категоріями людей, які в'їжджають у країну. Йдеться насамперед про програму врегульованої, планової міграції. У законі ж про імміграцію зазначається, що вона сприяє досягненню будь-якої демографічної мети, цілей, які уряд може поставити щодо чисельності, структури та географічного розподілу населення Канади та забезпечення возз'єднання сімей, виконання міжнародних зобов'язань щодо біженців та підтримки гуманітарних традицій щодо тих осіб, які не є біженцями, але які мають право на захист, сприяння розвитку національної економіки та забезпечення й зміцнення соціальної структури Канади з урахуванням федерального устрою та двомовного характеру Канади [3].

З кінця 60-х років ХХ ст. Канада здійснює недискримінаційну та універсальну політику допуску в країну мігрантів. Усі вони поділяються на три групи чи класи, кожен з яких відображає категорії, визначені в законі про імміграцію: сімейна категорія – члени сімей канадських громадян чи мігрантів, які вже знаходяться в Канаді; біженці – особи, які відповідають визначенню Конвенції 1951 р. чи визначені урядом Канади; самостійні мігранти – відібрані в силу їхньої кваліфікації, роду занять, професійної підготовки чи рівня освіти. Дана категорія мігрантів визначається на основі набраних балів за кожним пунктом системи відбору.

Біженці, допущені в Канаду, поділяються на три групи: державні, які відібрані чиновниками за кордоном із тимчасових таборів (10–15 тис. осіб щорічно), біженці, спонсорами яких виступає приватна особа (60 тис. осіб щорічно), та особи, які шукають притулку (понад 36 тис. осіб щорічно). Ті шукачі притулку, які отримали статус біженців, стають повноправними постійними жителями країни.

Самостійні мігранти своєю чергою поділяються на тих, хто вливається в країну як робітник, і тих, хто планує відкрити там власну справу.

Одразу після прибуття в країну мігранти набувають статусу законно проживаючих осіб і отримують майже всі права громадянина Канади, за винятком права голосувати на виборах. Вони отримують право на свободу пересування, освіту, медичне обслуговування, отримання прибутків, соціальну допомогу, страхування від безробіття та професійну підготовку, мають право стати громадянами після постійного проживання в державі протягом трьох років. Діти таких осіб, які народилися в Канаді, автоматично стають громадянами країни.

До міграційного законодавства країни інкорпоровано основні положення Конвенції 1951 р. Це законодавство містить норми, які дають змогу визначити статус біженця всередині країни, а також здійснювати переселення біженців, яких набирають за межами держави.

Клопотання про набуття статусу біженця в Канаді може подаватися в будь-яку канадську консульську установу за кордоном. Більшість заявників рекомендуються канадській владі УВКБ ООН. Рекомендації можуть надходити також від неурядових організацій, церковних громад, родичів чи громадських об'єднань у Канаді, які фінансово підтримують переселення. Шукачі притулку можуть звертатися із клопотанням також самостійно.

Під час розгляду клопотань, поданих за кордоном, застосовуються дві



групи критеріїв. Перша впливає із норм Конвенції 1951 р., друга – з міграційних правил Канади, відповідно до яких заявник повинен мати особисті, кваліфікаційні якості, державну або приватну фінансову підтримку, які дадуть йому змогу успішно облаштуватися в країні після переселення. Перш ніж отримати імміграційну візу, яка дає право на постійне проживання в Канаді, він повинен також пройти медичне обстеження, перевірку щодо (не)участі у кримінальній діяльності тощо [4, с. 95].

Міграційне законодавство дозволяє також клопотатися про набуття статусу біженця в момент в'їзду до Канади або вже перебуваючи на її території. У 2001 р. у країні було подано рекордну кількість клопотань шукачів притулку – 44 тис. Серед них найбільшою групою були громадяни Угорщини – 3,8 тис. осіб, Пакистану – 3,2 тис. осіб, Шрі-Ланки – 3 тис. осіб, Зімбабве – 2,7 тис. осіб та Китаю – 2,4 тис. осіб [5].

Оскільки Угорщина, на думку канадського уряду, не є країною, ситуація в якій породжує біженців, у відповідь на значне зростання кількості шукачів притулку з цієї країни було введено посилений контроль за видачею віз на всі види поїздок громадян Угорщини до Канади. Саме тому норма визнання біженцями шукачів притулку з Угорщини протягом року була найнижчою.

Відповідно до процедури, що здійснювалася в Канаді до 2001 р. включно, спершу уповноважений офіцер Департаменту громадянства та імміграції визначав, чи є підстави для розгляду клопотання шукача притулку. Якщо особа здійснила кримінальний злочин чи становила потенційну загрозу безпеці Канади, уже подавала клопотання про надання статусу біженця в Канаді, проте отримала відмову, або раніше була визнана біженцем в іншій державі, до якої могла повернутися, її клопотання до розгляду щодо надання статусу біженця не допускалося. Проте в канадському міграційному законодав-

стві передбачена можливість оскарження такого рішення в суді [6].

Як правило, розгляд клопотань щодо надання статусу біженця відбувається за участю двох представників Ради, а статус надається, якщо хоча б один із них висловлюється за його надання. Одноголосне рішення вимагається лише в окремих випадках, наприклад, якщо з'ясується, що шукач притулку без поважної причини знищив або викинув ідентифікаційні документи.

У випадку, коли ситуація не вимагає детального розгляду, інформація, повідомлена шукачем притулку, повністю відповідає тому, що було відомо про ситуацію в країні, з якої він прибув, статус біженця може надаватися без спеціального слухання після зустрічі заявника лише з одним представником Ради, і навпаки, у найскладніших випадках рішення приймається розширеним складом [7].

Наприкінці 2001 р. в Канаді було прийнято Закон «Про імміграцію та захист біженців», який змінив чинне до того законодавство у відповідній сфері. Застосування нового Закону розпочалося наприкінці 2002 р.

Протягом 2001 р. дозволи на постійне проживання в Канаді отримали 26,4 тис. біженців. Причому близько 500 сомалійців та 46 громадян Афганістану, які не мали національних документів, стали постійними жителями країни, скориставшись положеннями законодавства Канади, що дозволяють особам, які не можуть поновити національні документи, звернувшись до відповідних владних органів країни походження, підтвердити свою особу через подання декларації, присяги та показів свідків і отримати право на постійне проживання через п'ять років після набуття статусу біженця.

Характерно, що громадська думка досить часто висловлює різке незадоволення з приводу прийняття Канадою біженців, оскільки вважає, що переважна їх більшість порушує закони і погіршує криміногенну ситуацію в країні. В імміграційному плані до 2000 р.



йшлося про те, що подальші програми з прийому цієї категорії мігрантів мають координуватися з неурядовими організаціями, а також повинні бути забезпечені всесторонньою підтримкою з боку соціальних служб Канади [8, с. 13].

Характеризуючи в цілому міграційний склад прибулих у Канаду осіб з початку 90-х років ХХ ст., слід насамперед відзначити різке зростання кількості мігрантів з Азіатсько-Тихоокеанського регіону. Тенденція до збільшення контингенту азіатського населення Канади за рахунок прибуття нових мігрантів збереглася до кінця минулого століття. У першу десятку країн, з яких найчастіше прибували мігранти в Канаду, з європейських входять лише Великобританія та Польща. Упродовж останніх років перше місце в міграційному потоці в Канаду стабільно займає Гонконг [9, с. 5].

Квебек займає перше місце з виробництва товарів широкого споживання серед інших канадських провінцій. Британська Колумбія також нарощує обсяги промислового виробництва, у провінції швидкими темпами розвивається індустрія туризму.

Незначний приріст населення за рахунок міграції спостерігається у Новій Шотландії. Із західних провінцій мігранти надають перевагу поселенням в Альберті, яка займає перше місце серед провінцій Прерії щодо темпів економічного розвитку – за рахунок подальших розробок нафтових родовищ та переробки нафти.

Західні сільськогосподарські провінції Канади до кінця Другої світової війни були місцями традиційного поселення українських мігрантів. Однак після закінчення Другої світової війни українці почали надавати перевагу поселенню в промислово розвинутих регіонах країни. Місцем зосередження української післявоєнної міграції став Торонто.

Сюди ж тривала міграція з України впродовж 70-х–80-х років ХХ ст. Цілком очевидно, що у післявоєнний період зі зрозумілих причин виїзд з України,

як і з усього колишнього СРСР, не міг досягти високого рівня. До Канади здебільшого приїжджали особи, які мали там родичів і могли скористатися правом на возз'єднання сім'ї. Переважну більшість тих, хто приїхав у Канаду з колишнього СРСР, становили євреї, котрі виїжджали з Радянського Союзу за ізраїльськими візами.

Нині українські громадські організації активно виступають за збільшення квоти для мігрантів з України, звинувачуючи уряд країни в дискримінаційній політиці щодо українських мігрантів. Ці звинувачення ґрунтуються передусім на тому, що, наприклад, у 1993 р. Україна, як і всі інші держави колишнього СРСР, займала лише 58-ме місце серед усіх країн, з яких Канада приймала мігрантів. У тому ж році з України в Канаду виїхало тільки 758 осіб [10].

Виступаючи за збільшення імміграційної квоти для українських громадян, канадські українці сподіваються таким чином пожвавити українські етнічні організації, загальмувати асиміляційні процеси в українському середовищі Канади.

Як уже відомо, Україна скасувала візи для канадців ще у 2005 році, однак Канада досі не пішла на взаємне скасування візових вимог. Про включення України до канадської програми «trusted traveller» було оголошено під час візиту Президента Володимира Зеленського до Канади в липні цього року. Однак канадською стороною деталей цієї програми щодо України досі оприлюднено не було.

Та все ж, прогнозуючи збільшення чисельності мігрантів з незалежної України, виходячи з аналізу нової міграційної стратегії канадського уряду, можна впевнено стверджувати, що така постановка питання видається досить ілюзорною. Українські громадяни через глибоку кризу національної економіки, соціальної незахищеності та все ще існуючої інерції пострадянського тоталітарного мислення не здатні легко і безповоротно ввійти до



категорії бізнес-мігрантів, на яку здебільшого орієнтуються у федеральній міграційній політиці Канади.

Водночас непогані шанси для майбутнього виїзду в Канаду матимуть вузькі спеціалісти з вищою технічною освітою, нестачу яких ще не один рік відчуватиме канадська економіка. Ці громадяни України зможуть потенційно влитися в групу бізнес-мігрантів, готових працевлаштуватися на канадських фірмах.

Нещодавні поправки до чинного міграційного законодавства Канади були спрямовані насамперед на те, щоб ефективніше здійснювати керівництво програмою усунення затримок та використання більш досконалих систем, які сприятимуть чіткішому управлінню даними процесами і будуть зосереджуватися на тому, щоб фактичний міграційний потік збігався з плановим. Проаналізувавши міграційну політику Канади, можна зробити висновок про те, що з кінця XIX ст. уряд країни систематично і цілеспрямовано виробляв міграційну стратегію, яка вміло відображала особливості внутрішньополітичного та внутрішньоекономічного розвитку країни і була тісно з ними пов'язана. На сучасному етапі в центрі міграційної політики Канади перебуває залучення в країну бізнес-мігрантів, які своїми знаннями та капіталами сприяли би процвітанню канадської економіки.

У статті розглянуто розвиток міграційного законодавства Канади. Автор зосереджує свою увагу на тому, що сучасна міграційна політика Канади зосереджена переважно на бізнес-міграції. У статті розглядається також специфіка адміністративно-правового регулювання міграційного процесу в Канаді. Автор виокремлює, що Канада здійснює недискримінаційну та універсальну політику допуску в країну мігрантів, та зазначає, що вони поділяються на три групи чи класи, кожен з яких відображає категорії,

визначені в законі про імміграцію: сімейна категорія – члени сімей канадських громадян чи мігрантів, які вже знаходяться в Канаді; біженці – особи, які відповідають визначенню Конвенції 1951 р. чи визначені урядом Канади; самостійні мігранти – відібрані в силу їхньої кваліфікації, роду занять, професійної підготовки чи рівня освіти. Автор акцентує увагу на тому, що якщо особа здійснила кримінальний злочин чи становила потенційну загрозу безпеці Канади, уже подавала клопотання про надання статусу біженця в Канаді, проте отримала відмову, або раніше була визнана біженцем в іншій державі, до якої могла повернутися, її клопотання до розгляду щодо надання статусу біженця не допускалося. Проте в канадському міграційному законодавстві передбачена можливість оскарження такого рішення в суді. Існуючі міграційні проблеми в державі розв'язуються як на федеральному, так і на провінційних рівнях. Чинне міграційне законодавство Канади передбачає поняття впорядкованого потоку мігрантів, а міграційна система включає в себе не лише контроль за чисельністю, але й за категоріями людей, які в'їжджають у країну. Йдеться насамперед про програму врегульованої, планової міграції. Автор робить висновки про те, що з кінця XIX ст. уряд країни систематично і цілеспрямовано виробляв міграційну стратегію, яка вміло відображала особливості внутрішньополітичного та внутрішньоекономічного розвитку країни і була тісно з ними пов'язана. На сучасному етапі в центрі міграційної політики Канади перебуває залучення в країну бізнес-мігрантів, які своїми знаннями та капіталами сприяли би процвітанню канадської економіки.

Ключові слова: міграція, бізнес-міграція, міграційна політика, адміністративно-правове регулювання, Канада.



Drakokhrust T. Administrative and legal regulation of migration in Canada

The evolution of Canada's migration law is examined in the article. The author focuses his attention on the fact that Canada's current migration policy focuses mainly on business migration. The specificity of the administrative and legal regulation of the migration process in Canada is also examined in the article. The author points out that Canada has a non-discriminatory and universal policy on admission to the country of migrants and notes that they are divided into three groups or classes, each reflecting the categories defined in immigration law: family category – members of Canadian or migrant families already located in Canada; refugees – persons who meet the definition of the 1951 Convention or are identified by the Government of Canada; Independent migrants – selected by their qualifications, occupation, training or educational level. The author emphasizes that if a person has committed a criminal offense or posed a potential threat to Canada's security, has already applied for refugee status in Canada, but has been refused or previously recognized as a refugee in another country to which he or she could return, Refugee status was not considered. However, Canadian migration law provides for the possibility of challenging such a decision in court. Existing migration problems in the state are being addressed at both the federal and provincial levels. Canada's current migration law provides for the notion of an orderly flow of migrants, and the migration system includes not only population controls but also categories of people entering the country. First of all, it is a program of regulated, planned migration. The author concludes that from the late nineteenth century. The government of the country systematically and purposefully devel-

oped a migration strategy that was able to reflect and closely relate to the particularities of the country's domestic and domestic economic development. At the present stage, Canada's migration policy center is attracting business migrants to the country who, through their knowledge and capital, would help the Canadian economy thrive.

Key words: migration, business migration, migration policy, administrative regulation, Canada.

Література

1. A Broader Vision: Immigration and Citizenship. Plan 1995–2000. Ministry of Supply and Services. Canada, 1994. P. 13.
2. Citizenship and Immigration Canada, Into the 21st Century: A Strategy for Immigration and Citizenship. Ottawa, 1994. P. 3.
3. Ван дер Плойг К. История иммиграционной политики в Канаде. Иммиграционная политика западных стран : альтернативы для России ; под ред. Г. Витковской. Москва, 2002. С. 23–31.
4. Тиндик Н.П. Особливості імміграційної політики Канади. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. Зб. наук. праць. Львів, 2008. Вип. 3. С. 176–187.
5. Report on Asylum Procedures. Overview of Policies and Practices in IGC Participating States / Secretariat of the Inter-Governmental Consultation on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia. Geneva, 1997. P. 95.
6. McAllister D.M. 'Refugees and Public Access to Immigration Hearings in Canada: A Clash of Constitutional Values,' 2 IJRL 562 (1990).
7. Nash A., ed. Human Rights and the Protection of Refugees under International Law, Institute for Research on Public Policy, Canadian Human Rights Foundation. Halifax, NS, 1988.
8. Deconstructing a Nation: Immigration, Multiculturalism and Racism in '90s Canada. 1992. P. 103.
9. Facts and Figures. Overview of Immigration. Ottawa, 1994. P. 4.
10. Дем'яненко С. Імміграція 93 – цифри та роздуми. Нові дні. 1994. Верес. – жовт.